YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
16 päivänä kesäkuuta 1993 *

Asiassa C-325/91,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaispäällikkö Edwige Belliard ja saman ministeriön johtava apulaisulkoasiainsihteeri Géraud de Bergues, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Antonino Abate ja oikeudellisen yksikön virkamies Michel Nolin, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Nicola Annecchino, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa vaaditaan, että komission tiedonanto jäsenvaltioille ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan sekä komission direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan soveltamisesta valmistusalalla toimiviin julkisiin yrityksiin (EYVL N:o C 273, s. 2) – jäsenvaltioiden ja niiden julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuus – tietojen antoa koskeva järjestelmä – kumotaan,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat M. Zuleeg ja J. L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco ja P. J. G. Kapteyn,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: J.-G. Giraud,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 24.11.1991 pidetyssä istunnossa, jossa Ranskan hallituksen asiamiehinä toimivat ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaispäällikkö Philippe Pouzoulet ja tämän avustajana saman ministeriön ulkoasiain neuvonantaja Catherine de Salins, esittämät suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on vaatinut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 14.12.1991 toimitetussa kanteessa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, että komission toteuttama toimenpide, jonka nimenä on "komission tiedonanto jäsenvaltioille ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan sekä komission direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan soveltamisesta valmistusalalla toimiviin julkisiin yrityksiin" (EYVL C 273, s. 2, jäljempänä tiedonanto), kumotaan.

2 Komissio antoi 25.6.1980 direktiivin 80/723/ETY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta (EYVL L 195, s. 35, jäljempänä direktiivi) perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla.

3 Direktiivin 5 artiklassa säädetään:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 artiklassa tarkoitettuja taloudellisia suhteita koskevat tiedot ovat komission saatavilla viiden vuoden ajan sen tilikauden päättymisestä, jonka kuluessa julkiset varat myönnettiin kyseisille julkisille yrityksille.

Jos samoja varoja käytetään myöhempinä tilikausina, viiden vuoden määräaika lasketaan kuitenkin mainitun tilikauden päättymisestä.

2. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle sen pyynnöstä 1 kohdassa tarkoitetut tiedot, jos se pitää sitä tarpeellisena, sekä tarpeelliset taustatiedot erityisesti menettelyn tavoitteista."

4 Riidanalainen tiedonanto muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäisen osan (1–44 kohta) pääasiallisena sisältönä on komission tulkinta yhteisöjen tuomioistuimen julkisia yrityksiä koskevasta oikeuskäytännöstä sekä selvitys siitä, millä tavoin komissio aikoo soveltaa valtion tukea koskevia sääntöjä julkisiin interventioihin erityisesti pääomasijoitusten, takuiden, lainojen ja sijoitetun pääoman tuoton osalta.

5 Toisen osan (45 kohta ja sitä seuraavat kohdat) 46–49 kohdan sanamuoto on seuraava:

"46. Avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on annettava komissiolle sen pyynnöstä tarvittavat tiedot avoimuuden varmistamiseksi, jos se pitää sitä tarpeellisena. Edellä esitettyjen syiden vuoksi komissio pitää tästä alkaen tarpeellisena, että jäsenvaltiot ilmoittavat sille vuosittain julkisten viranomaisten toteuttamista valmistusalalla toimiviin julkisiin yrityksiin kohdistuneista interventioista. Tämän vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita tekemään sille avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY 1 ja 5 artiklan mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission oikeutta vaatia erityisissä tapauksissa täsmällisempiä tietoja, vuotuisen ilmoituksen kuhunkin tässä tiedonannossa tarkoitetuista julkisista yrityksistä kohdistuneista valtion interventioista ja sisällyttämään siihen täsmälliset tiedot erityisesti seuraavista interventioihin liittyneistä seikoista:

a) kunkin julkisen yrityksen rahoitustilejä koskevat tilinpäätökset (tase ja tuloslaskelma);

Seuraavat tiedot on myös toimitettava jokaisen yrityksen osalta siltä osin kuin ne eivät sisälly edellä tarkoitettuihin kertomuksiin:

b) pääomasijoitukset/osuudet (täsmennetään sijoitusten ehdot, esim. tavanomaiset, etuoikeutetut, jne.);

c) avustukset, joita ei tarvitse maksaa takaisin tai jotka on maksettava takaisin ainoastaan tietyin edellytyksin;

d) yritykselle myönnetyt lainat (täsmennetään koron suuruus ja lainaehdot sekä tarvittaessa lainansaajayrityksen lainanantajalle antamat vakuudet);

e) yritykselle lainoja varten myönnetyt takuut (täsmennetään ehdot ja yritysten kyseisistä takuista maksamat mahdolliset palkkiot);

f) jaetut osingot ja jakamattomat voitot;

g) aiempien valtion interventioiden ehtoihin tehdyt muutokset ja erityisesti valtion luopuminen julkisiin yrityksiin kohdistuvien valtion saatavien perimisestä (mukaan lukien erityisesti lainojen ja avustusten takaisinmaksu, yhtiöverojen, sosiaaliturvamaksujen tai muiden vastaavien velkojen suoritus);

h) yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä 25.7.1978 annetun neljännen neuvoston direktiivin 78/660/ETY määritelmän mukaiset tiedot seuraavasti:

- varsinaisesta toiminnasta saatu voitto tai tappio ennen veroa (23 artiklan 14 ja 15 kohta),
- maksettavat korot (23 artiklan 13 kohta),
- velkojat: myöhemmin kuin vuoden kuluessa erääntyvät saamiset (10 I artiklan 1, 2, 6 ja 7 kohta),
- pääoma ja vararahastot (10 L artiklan i–iv kohta).

Huom: komission hyväksymien tukijärjestelmien mukaisesti myönnettyjä (ja tiettyihin investointihankkeisiin liittyviä) avustuksia, lainoja ja takuita ei ilmoiteta c, d eikä e kohdassa.

47. Edellä mainitut tiedot on toimitettava erikseen kunkin julkisen yrityksen osalta, mukaan lukien muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset, ja niihin on tarvittaessa sisällytettävä täsmälliset tiedot kaikista saman julkisen yritysryhmän sisällä ja eri yritysryhmien välillä toteutetuista maksutapahtumista samoin kuin julkisten yritysten ja valtion välillä suoraan toteutetuista maksutapahtumista. Tällä tavoin esimerkiksi 46 kohdan b alakohdassa mainitut omat varat käsittävät valtiolta välittömästi saatujen omien varojen lisäksi ne omat varat, jotka ovat lähtöisin julkisista holding-yhtiöistä tai muista julkisista yrityksistä (rahoituslaitokset mukaan lukien) riippumatta siitä, kuuluvatko nämä samaan yritysryhmään. Rahoittajan ja varojen saajan välinen suhde on aina täsmennettävä. Myös 46 kohdan a ja h alakohdassa tarkoitetut ilmoitukset ja tiedot on toimitettava erikseen kunkin julkisen yrityksen osalta samoin kuin sellaisten (ala)holding-yhtiöiden osalta, jotka yhdistävät useita julkisia yrityksiä.

48. Kaikki vaaditut tiedot kuuluvat avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY soveltamisalaan ja ovat sen yleisten tavoitteiden (1 artikla) mukaisia; erityisesti tämä koskee niitä täsmällisiä tietoja, jotka jäsenvaltioiden on luovutettava komission käyttöön (direktiivin 3 artikla).

49. Kyseiset tiedot on toimitettava kaikkien julkisten yritysten osalta,

- joiden viimeksi kuluneen tilikauden liikevaihto on ollut suurempi kuin 250 miljoonaa ecua

ja

- joiden pääasiallinen toimiala (tai holding-yhtiöiden osalta niiden tytäryhtiöiden pääasiallinen toimiala) kuuluu valmistusalaan. [– –]

Edellä 46 kohdan b–g alakohdassa tarkoitettujen julkisia yrityksiä koskevien tietojen on oltava komission saatavilla viimeistään kuuden kuukauden kuluttua kunkin vuoden päättymisestä. Edellä 46 kohdan a ja h alakohdassa tarkoitetut tiedot on toimitettava, kun tilinpäätökset julkaistaan ja viimeistään kymmenen kuukauden kuluttua kyseisen yrityksen tilikauden päättymisestä."

6 Riidatonta on, että ranskalaisia yrityksiä, joita tiedonanto koskee, on 14 ja että Ranskan viranomaiset olivat ilmoittaneet niiden nimet komissiolle 25.6.1991.

7 Asian taustaa ja sitä koskevia tosiseikkoja, tiedonannon perustana olleita tosiseikkoja, menettelyn kulkua ja asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Asian tutkittavaksi ottaminen

8 Komissio vaatii, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska komission mukaan sen kohteena olevalla toimenpiteellä ei, toisin kuin kantaja väittää, lisätä mitään uusia velvoitteita direktiivin 5 artiklassa säädettyihin velvoitteisiin eikä sillä näin ollen tuoteta mitään uusia, tämän säännöksen oikeusvaikutuksista erillisiä oikeusvaikutuksia.

9 On aiheellista palauttaa mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten toimet, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia (asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, 42 kohta).

10 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kysymys tiedonannosta, jonka tarkoituksena on nimensä mukaisesti erityisesti direktiivin 5 artiklan soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen täsmentäminen, mutta jolla ei ole oikeudellista perustaa ja joka on julkaistu kokonaisuudessaan yhteisöjen virallisen lehden C-sarjassa ja on, kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, annettu tiedoksi kaikille jäsenvaltioille 8.10.1991 päivätyllä toimivaltaisen komission jäsenen kirjeellä.

11 Edellä esitetystä seuraa, että sen arvioimiseksi, onko oikeudenkäyntiväite perusteltu, on ensin arvioitava niitä väitteitä, joita Ranskan tasavalta on esittänyt riidanalaisesta toimenpiteestä, ja että oikeudenkäyntiväitettä on näin ollen tarkasteltava yhdessä pääasiaa koskevien kysymysten kanssa.

Pääasia

12 Kanteensa tueksi Ranskan tasavalta väittää ensiksikin, että tiedonannolla rikotaan perustamissopimuksen 190 artiklaa ja loukataan oikeusvarmuuden periaatetta siltä osin kuin siinä lisätään uusia velvoitteita direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille asetettuihin velvoitteisiin. Seuraavaksi Ranskan hallitus väittää komission kyseisellä tiedonannolla ylittäneen sille perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa annetun harkintavallan rajat, ottaen huomioon, että kyseinen tiedonanto on tarpeeton, että siinä asetetut vaatimukset ovat suhteettomia ja että siitä aiheutuu julkisten ja yksityisten yritysten välistä syrjintää.

13 Komissio puolestaan väittää, että tiedonanto on pelkästään sellainen toimenpide, joka on toteutettu direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden soveltamiseksi ja täytäntöön panemiseksi ja joka on tarpeen kyseisen säännöksen soveltamiseksi johdonmukaisella tavalla, kun otetaan huomioon talouselämän kehitys ja yhteisöjen tuomioistuimen valtiontukea koskeva oikeuskäytäntö.

14 Näin ollen on aiheellista ensiksi tutkia, tyydytäänkö tiedonannossa ainoastaan selventämään jäsenvaltioille direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta, vai vahvistetaanko siinä kyseiseen säännökseen nähden uusia velvoitteita.

15 Tältä osin on syytä ensiksikin tähdentää, että direktiivin 5 artiklassa säädetään ainoastaan jäsenvaltioiden velvoitteesta pitää taloudellisia suhteita koskevat tiedot komission saatavilla viiden vuoden ajan ja antaa ne komissiolle tämän pyynnöstä.

16 Koska tiedonannon tätä asiaa koskevien määräysten täsmällisempi sisältö ilmenee julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 7 kohdasta, tässä yhteydessä on tarpeen ainoastaan todeta, että tiedonannossa määrätään sen 46 kohdassa täsmennettyjä taloudellisia suhteita koskevien tietojen toimittamisesta vuosittain sellaisten valmistusalalla toimivien yritysten osalta, joiden liikevaihto on suurempi kuin 250 miljoonaa ecua.

17 On aiheellista todeta, ettei jäsenvaltioiden velvoitteen toimittaa kyseisiä tietoja järjestelmällisellä ja yleisellä tavalla voida katsoa sisältyvän direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin, vaikka se koskeekin ainoastaan tiettyä, tietyn liikevaihdon ylittävien yritysten luokkaa.

18 Komissio kuitenkin kiistää jäsenvaltioille tällä tavoin määrätyssä velvoitteessa olevan kysymys yleisestä ja järjestelmällisestä tietojen antamisesta ja väittää, että tiedonanto muodostuu joukosta yksittäisiä toimia, jotka koskevat kutakin eri jäsenvaltioiden yritystä ja yritysryhmää erikseen.

19 Kyseistä väitettä ei voida hyväksyä.

20 Tosiasiallisesti tiedonannossa viitataan tiettyihin yritysten ryhmiin yleisellä ja abstraktilla tavalla ja siltä osin objektiivisin arviointiperustein, että tiedonanto koskee yrityksiä niiden tiettyyn alaan kuulumiseen ja niiden liikevaihdon suuruuteen liittyvien seikkojen perusteella.

21 Tätä päätelmää ei muuta se, että yrityksistä, joihin kyseistä tiedonantoa sovelletaan, on olemassa luettelo, koska kyseiset 14 ranskalaista yritystä ovat nimenomaan ne valmistusalan yritykset, joiden liikevaihto on suurempi kuin 250 miljoonaa ecua. Komissio on lisäksi itsekin hyväksynyt tämän päätelmän, kun se on vahvistanut, että kyseinen luettelo voi muuttua, jos muiden yritysten vuotuinen liikevaihto ylittää 250 miljoonaa ecua.

22 Edellä esitetyistä näkökohdista ilmenee, että määrätessään jäsenvaltiot antamaan sille vuosittain yleisellä ja järjestelmällisellä tavalla tiettyyn luokkaan kuuluvien ja liikevaihdoltaan tietyn suuruisten yritysten taloudellisia suhteita koskevat tiedot, komissio on lisännyt uusia velvoitteita direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin.

23 Näin ollen tiedonantoa on pidettävä toimenpiteenä, jonka tarkoituksena on tuottaa omat, avoimuudesta annetun direktiivin 5 artiklan 2 kohtaan nähden erilliset oikeusvaikutuksensa ja joka voi näin ollen olla kumoamiskanteen kohteena.

24 Toiseksi on syytä tarkastella, onko komissio, kuten Ranskan hallitus väittää, jättänyt ottamatta huomioon oikeusvarmuuden periaatteen toteuttaessaan toimenpiteen, jolla jäsenvaltioille asetetaan muita kuin direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjä velvoitteita ilman, että toimenpiteessä mainitaan sen oikeudellista perustaa.

25 Tältä osin on aiheellista huomauttaa, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa komissiolle myönnetään toimivalta antaa aiheellisia direktiivejä tai tehdä aiheellisia päätöksiä kyseisen määräyksen soveltamiseksi.

26 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on lukuisissa tuomioissaan todennut, yhteisön lainsäädännön on kuitenkin oltava selkeää ja sen soveltamisen ennakoitavaa niiden kannalta, joita se koskee. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain yhteisön oikeussäännöstä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimenpiteen oikeudellisena perustana ja jonka mukaan toimenpiteen oikeudellinen muoto määräytyy.

27 Edellä esitetystä ilmenee, että toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädettyjen velvoitteiden muuttaminen tai muiden kuin näiden velvoitteiden määritteleminen, voidaan toteuttaa ainoastaan perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella siten, että peruste nimenomaisesti ilmaistaan.

28 Mitä tulee komission väitteeseen siitä, että luettelon niistä 14 yrityksestä, joita tiedonanto koski, olivat lähettäneet Ranskan toimivaltaiset viranomaiset ja että tiedonanto oli näin ollen toimenpide, josta komissio ja Ranskan hallitus olivat neuvotelleet, on tarpeen ainoastaan todeta, että direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa ei säädetä mahdollisuudesta tällaisen toimenpiteen toteuttamiseen, minkä vuoksi ei enää ole tarpeen tarkastella sitä, oliko riidanalaisesta toimenpiteestä tosiasiallisesti neuvoteltu.

29 Mitä taas tulee komission suullisessa käsittelyssä esittämään väitteeseen, jonka mukaan tiedonanto oli tosiasiallisesti soveltamisohje, joka oli osoitettu komission yksiköille, jotta nämä pyytäisivät jäsenvaltioilta direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti kyseisten yritysten taloudellisia suhteita koskevia tietoja, on tarpeen ainoastaan todeta, että tiedonanto on nimenomaisesti osoitettu jäsenvaltioille, joille se on myös annettu tiedoksi.

30 Kaikista edellä esitetyistä näkökohdista seuraa – ilman, että muita Ranskan tasavallan esittämiä perusteita on tarpeen ratkaista – että toteuttaessaan toimenpiteen, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, mainitsematta nimenomaisesti sitä yhteisön oikeussääntöä, johon sen sitovuus perustuu, komissio on loukannut oikeusvarmuuden periaatetta, joka kuuluu niihin yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava.

31 Näin ollen komission tiedonanto on kumottava ilman, että on tarpeen antaa ratkaisua muiden Ranskan tasavallan esittämien perusteiden osalta.

Oikeudenkäyntikulut

32 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Komission tiedonanto jäsenvaltioille ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan sekä komission direktiivin 80/723/ETY 5 artiklan soveltamisesta valmistusalalla toimiviin julkisiin yrityksiin kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä kesäkuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti